

2015

OSALLISUUS OSAKSI HALLINTOA ja TOIMINTAA uuden kuntalain ja Sote - uudistuksen toimeenpanossa

Globalisaatio, nopeat yhteiskuntamuutokset ja kompleksiset yhteiskuntahaasteet asettavat politiikkatehtävän ja julkishallinnon uusien kehittämisedellytysten ja - mahdollisuuksien tilaan. Yhä ajankohtaisemmaksi tässä tilanteessa muodostuvat kansalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen kysymykset sekä luottamus demokraattiseen päätöksentekoon ja näiden perustana toimivaan dialogiin ja kumppanuuteen. Tähän tiivistelmään on koottu pohjoismaisia paikallisdemokratian ja osallisuuspolitiikan hyviä toimintamalleja, työvälineitä ja menetelmiä hyödynnettäväksi uude kuntalain ja Sote - uudistuksen toimeenpanossa.



JOHDANTO

Yhteiskunta ja sen kehittämisedellytykset sekä - haasteet muuttuvat entistä nopeammin. Sosiaalista kestävyyttä koettelee yhtä lähemmäksi tuleva globalisaatio, väestölliset muutokset, maahanmuutto sekä urbanisoituminen. Taloudellinen laskusuhdanne ja useat päällekkäiset yhteiskuntarakenteelliset muutosprosessit ovat osa tätä kompleksista kokonaisuutta. Monet viimeaikaiset yhteiskunnalliset ilmiöt osoittavat, että kuntien politiikkatehtäviä ja hallintoa haastetaan uudella tavalla. Entistä tärkeämmäksi tässä tilanteessa tulevat kansalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen kysymykset sekä demokratia, vuorovaikutus ja luottamus poliittiseen päätöksentekoon ja julkiseen sektoriin.

Tämä tiivistelmä kokoaa yhteen joitakin pohjoismaisia vaikuttavia osallisuudenmalleja, toimintatapoja ja työvälineitä hyödynnettäväksi suomalaisessa kontekstissa. Muissa pohjoismaissa tehty kehittämistyö osallisuuden vahvistamiseksi kannustaa luomaan demokratian edistämiseksi systeemin, rakenteen ja kulttuurin. Vain vahvan yhteisen poliittisen tahdon sekä hallinnollisen johtamisen keinoin demokratia ja kansalaisvaikuttaminen voivat toimia edellä kuvatun kompleksisen tilanteen tasapainottajana, toiminnan konkreettisena tavoitteena ja sitä ohjaavana arvona. Kuntalaisten roolissa on tähän saakka painottunut kansalaisuutta yleisemmin palvelujen tarve- ja käyttäjälähtöisyys, viime vuosina myös kuluttajan rooli. Tämänkin takia demokratiatehtävällä on juuri nyt, niin kunta-, alue- ja palvelurakenteissa kuin yhteiskunnallisessa muutostilassa, aivan erityinen merkityksensä.

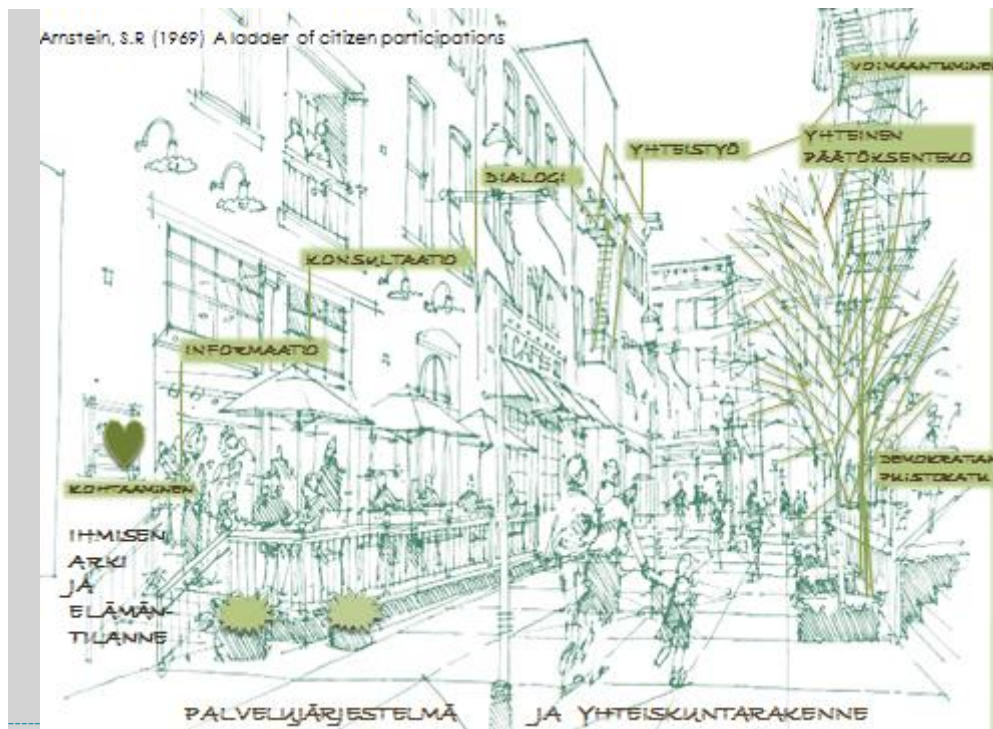
Osallisuus toimii missä tahansa organisaatiossa parhaiten muodostaessaan suunnitelmallisen ja systemaattisen kokonaisuuden, jota johdetaan läpileikkaavana tavoitteena. Tämän tiivistelmän tavoitteena on kuvata lyhyesti miksi kansalaisten osallisuus ja vaikuttaminen on tärkeää, mitä se voi tarkoittaa ja miten kunnat ja alueet voivat edistää omaa osallisuuspoliittikkaansa. Kooste on kirjoitettu hyödyntäen Arnsteinin (1969) kansalaisvaikuttamisen portaikkoa. Siinä kuljetetaan kuntalaisten osallisuuden mukana poliittista päätöksentekoa, viranomaisia ja järjestöjä. Yksittäisten kuulemis- tai vaikuttamistilaisuuksien lisäksi tarvitaan informaation ja kommunikaation sekä dialogin jatkuvuutta varmistavia pysyviä alustoja, toimintatapoja ja työmenetelmiä sekä osallisuutta, kumppanuutta ja kansalaisvaikuttamista edistäviä rakenteellisia raameja. Osallisuus on tällöin arjen toimintaa ja ratkaisuja ohjaava arvo.

Toivottavasti tämä kooste kannustaa eri toimijoita keskusteluun strategisesta kansalaisvaikuttamisesta ja systemaattisesta osallisuuspoliitikasta sekä yhteistyöstä, jolla päästään parhaisiin ratkaisuihin integroitaessa osallisuutta rakenteisiin, organisaatioihin ja käytäntöihin. Yksi keskeisimmistä lähtökohdista tähän keskusteluun on hyvinvointi, jota luodaan yhdessä vahvistamalla kansalaisten, paikallisyhteisöjen, järjestöjen sekä yksityis - sekä julkissektorin välistä yhteistyötä. Miten aktiivinen kansalaisuus ja osallisuus otetaan vakavasti hyvinvoinnin uusissa ratkaisuissa ja rakenteissa?

OSALLISUUS TOIMINTAA OHJAAVAKSI ARVOKSI

[Uusi kuntalaki](#) (410/2015) painottaa kuntalaisten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia päätöksenteossa sekä palvelujen kehittämisessä ja järjestämisessä. Kuntien toiminnassa konkretisoituakin ihmisen arkikäsitys demokratiasta. Miten kunnat ja alueet voivat vahvistaa dialogia, kumppanuutta ja luottamusta asukkaiden kanssa ja edistää samalla osallisuuden myönteisiä kansanterveydellisiä vaikutuksia? Systemaattisen osallisuuspolitiikan ja vaikuttavan osallistumisen perusta näyttäisi pohjoismaisten kokemusten perusteella olevan jaettu käsitys siitä, mitä osallisuus on, miksi sitä tarvitaan ja miten sitä toteutetaan. [Tanskassa](#) tutkitaan parhaillaan kysymystä mitä seuraa, kun eri toimijat ymmärtävät ja määrittelevät osallisuuden eri tavoin. Osallisuutta kuvataan usein hierarkiana tai portaikkona, jossa osallisuudella on erilaisia tasoja ja muotoja. Arnsteinin (1969)¹ mukaan osallisuus edellyttää tietoa, neuvonpitoa, ohjausta, vuorovaikutusta ja yhteistyötä sekä yhteistä päätöksentekoa - olipa kyseessä asiakas, potilas tai kuntalainen. Osallisuuden kokemuksen ydin perustuu kohtaamiseen, joka läpäisee kaikki osallisuuden ja vaikuttamisen tasot.

Kuvio 1: Kunta ja paikallisdemokratia - kuntalaisen demokratiakäsityksen perusarvo



Millainen on kunta, yhteiskunnallinen uudistus tai organisaatio, jonka keskeinen käsite ja prioriteetti on osallisuudessa ja demokratiassa? Ihanteellisimmillaan osallisuus on kuin puistokatu, jossa osallistumisen paikkoja ja mahdollisuuksia on tarjolla erilaisille intresseille ja väestöryhmille.

¹ Arnstein S.R (1969) A ladder of citizen participation

INFORMAATIO JA KOMMUNIKAATIO - esimerkinä SOTE - uudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus vaikuttaa palvelujen järjestämisen muodossa suoraan kuntalaisten arkeen ja elämään. Tiedon ja vuorovaikutuksen tarve on tästä johtuen merkittävä. Aikaisemmat uudistukset osoittavat toimeenpanon onnistumiseen vaikuttavan miten kuntalaiset ja muut toimijat ovat voineet osallistua ja vaikuttaa muutoksiin ja muutoksessa. Sote - palvelujen suunnittelu- ja järjestämisprosessissa on monia vaiheita ja tavoitteita, joiden eteneminen ja käytännön merkitys ihmisten arkeen herättää kysymyksiä ja epävarmuuttakin. Juuri näissä tilanteissa on tärkeää ylläpitää säännöllistä tiedottamista ja käydä vuorovaikutusta asukkaiden kanssa. Kuntalaiselle on keskeistä ymmärtää toimintamuutosten vaikutukset arjessa ja päätöksenteon perustelut. Tiedottamisessa ja vuorovaikutuksessa on perusteltua huomioida selkeys ja avoimuus sekä oman toiminnan arviointi. Näin vahvistetaan luottamusta kuntalaisten, viranomaisten ja päättäjien välillä. Virallisen tiedottamisen ohella on ylläpidettävä osallisuuden areenoja, joissa kuntalaiset voivat tuoda esille omia näkökantojaan ja vaikuttaa prosessiin. Tällä toiminnalla luodaan uutta perustaa paikallisdemokratialle ja kansalaisvaikuttamiselle ennakoiden tulevaisuutta.

Käytännön yhteistyöideoita² kuntalaisten, viranomaisten, päättäjien ja järjestöjen välille SOTEssa:

- Kuntalaislähtöinen alueellinen informaatio- ja vuorovaikutussuunnitelma sitä tukeva alusta keskitettyä, yhtenäistä, oikeaa ja selkeää tietoa ja vuorovaikutusta varten
- Kansalaisyhteiskuntaan *verkostoituva* tiedottaminen, tiedonkeruu ja vuorovaikutus, jolla tavoitetaan erilaiset väestöryhmät, erityisesti yhteistyö järjestöjen kanssa
- Pysyvien säännöllisten kohtaamis- ja vuorovaikutustapahtumien, käytäntöjen ja areenoiden perustaminen
- Kuntalaisten varhainen mukaantulo toimeenpanoprosessiin inspiroi keskustelua, vahvistaa tulevan palvelujärjestelmän legitimitettä ja luottamusta kaikkien toimijoiden välillä
- Yhteistyö paikallisen median kanssa, sopimukset säännöllisestä tiedottamisesta Sote – blogi/kulma tai liite paikallislehden välissä tai muussa paikallismediassa
- Avoimet Sote - käsittelyt, johon kuntalaiset voivat osallistua ja panostaminen dokumentoinnin julkisuuteen
- Sote - järjestäjät ja päättäjät torille ja turuille KUUNTELEMAAN kuntalaisia ja KYSELEMÄÄN kuntalaisilta ([Röda och Gula-bollar – menetelmä](#))

Keskustelun aiheita yhteisistä Sote -toimintakäytännöistä:

- Miten varmistetaan, että kuntalaiset saavat tietoa ja saavat vastauksia palvelujen järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä?
- Mitä osallisuus tarkoittaa SOTE – uudistuksessa ja mihin kuntalaisten pitäisi osallistua ja vaikuttaa?
- Millaisia tiedontarpeita kuntalaisilla on?
- Mitä tiedotuskanavia kunnalla on käytössä jo nyt ja millaisia tarvitaan jatkossa?
- Miten tiedottaminen kohdennetaan erilaisille väestöryhmille huomioiden heidän erityistarpeensa?
- Millaisia vuorovaikutusrakenteita tarvitaan tai pitäisi ottaa käyttöön osallisuuden edistämiseksi? Kenen ehdoilla vuorovaikutustarpeita määritellään?
- Mitä tietoa SOTEn toimeenpanossa tarvitaan kuntalaisilta, elinkeinoelämältä ja järjestöiltä ja kuinka dialogi sekä kommunikaation ja informaation kulku eri toimijoiden välillä tässä yhteydessä järjestetään ja ohjataan?
- Miten kansalaisyhteiskunnan eri toimijat osallistetaan SOTEn toimeenpanoon?

² Lokaldemokrati of kommunereform, KMD, Norge

DEMOKRATIA ja DIALOGISUUS - itsearviointi kehittymisen perustana

Dialogisuus ja demokratia eivät ole itsestään selvyyksiä yhteiskunnan toimintaedellytysten muutoksessa. Kansalaisten tiedontarve kuntien, alueiden ja valtion vastuusta ja toimista kasvaa kuten myös tarve ymmärtää resurssien rajallisuudesta johtuvaa priorisoinnin dilemmaa. Tehokkaan muutoksessa johtamisen ankkurit ovat syvällä kansalais- ja kuntalaislähtöisyydessä. Siinä dialogi on keino edistää luottamusta ja ymmärrystä molemmin puolin. Tämän lisäksi tarvitaan nykytilaa tarkentavia työvälineitä itse arviointiin. Kehittämistoimien tunnistamiseksi on tiedettävä oman organisaation, hallinnon tai päätöksenteon valmius ja tila avoimeen dialogiin, osallisuuteen ja vaikuttamiseen. Pärijätäkseen tässä yhä ajankohtaisemmaksi tulevan demokratiatehtävän hoitamisessa poliittiset päättäjät ja viranomaiset tarvitsevat osallisuusosaamista tukevaa johtamiskoulutusta, teoreettista tietoa ja käytännön työvälineitä. Ruotsissa SKL hoitaa systemaattisen ja tavoitteellisen toiminnan keinoin demokratiatehtävää yhteistyössä kuntien kanssa. Demokratia muuttuu ja uudistuu - siihen pitää taipua myös rakenteiden, systeemien ja toimijoiden. Se on myös Sote - uudistuksen eheytyksen edellytys.

TEHTÄVÄNÄ DEMOKRATIA ja DIALOGI

Kansalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen integroiminen osaksi kuntien toimintaa, hallintoa ja päätöksentekoa, on osa kuntalaislähtöistä muutoksessa johtamista. Toiminnan vaikuttavuus on sidoksissa siihen, miten hyvin osallisuudelle onnistutaan luomaan systeemi, rakenne ja kulttuuri. Toisaalta merkitykselliseksi nousee niin kuntien ja maakuntien kuin rakentumassa olevien itsehallintoalueiden vastaaminen paikallisdemokratia tehtävään. New Public Management ja lainsäädäntö on tukenut vahvasti kuntalaisen roolia palvelujen tarvitsijana, käyttäjänä ja kuluttajana. Myös media on tukenut tätä kehityssuuntaa. Kuntalaisten, kuntien ja maakuntien demokratiatoimijuus ei ole kehittynyt samassa tahdissa.

Dialogin ja demokratian edistämisen kysymyksiä:

- Miten kehittää kuntien ja alueiden kotisivuja kuntalaislähtöisesti demokratiaa elävöittäviksi ja vuorovaikutteisiksi strategisiksi alustoiksi (vrt nykyisin usein vain palveluvalikot ja päätöksenteko asiakirjat)
- Miten demokratian avoimuus luodaan ja kuinka avoimia ollaan tällä hetkellä?
- Halutaanko olla avoimia/ miten avoimia ollaan valmiita olemaan? Miten lisätä avoimuutta ja osallisuutta poliittisessa päätöksenteossa/yhteiskunnallisissa uudistuksissa?
- Mitä läpinäkyvyys edellyttää?
- Miten verkkolähetysten potentiaalia voidaan kehittää esim. vain tietyn asian seuraaminen tai ei- reaaliaikainen seuraaminen?
- Miten Internetissä oleva virallinen tieto saadaan kaikille ymmärrettävämpään muotoon?
- Miten kunnat ja alueet kohtaavat sosiaalisen median tarjoaman yhteiskunnallisen osallisuuden, vaikuttamisen ja dialogin areenan ja millainen rooli omille kotisivuille annetaan tai tarvitaan jatkossa? Pitäisikö poliitikkojen ja kansalaisten välille luoda dialogimahdollisuuksia sosiaalisessa mediassa eli edistää kaikille avointa monialogia?

Organisaation asennetta ja uskoa dialogiin voidaan mitata itsearvioinnin keinoin SKL:n Ruotsin kunnille hankkimalla verkkotyökalulla [Organisations dialog Indexillä \(ODI\)](#).

Työkalun avulla kunnat ja maakunnat saavat nopeasti kuvan miten ne työskentelevät sekä sisäisesti että ulkoisesti dialogin, osallisuuden ja vaikuttamisen kysymyksissä. Työkalu rakentuu organisaatioiden tyyppityyppitietoihin, jonka tavoitteena on mitata tiimin, osaston tai kokonaisen organisaation preferenssejä, arvoja ja päätöksentekotapaa.

Työvälineen avulla organisaatio saa kuvauksen nykytilastaan kuudentoista eri organisaatityyppitietojen pohjalta jatkokustelujen ja - kehittämisen lähtökohdaksi.

Kuntien demokratian kehittämiseksi on SKL:n toimesta luotu paikallisdemokratian alusta [God lokal demokrati](#), joka toimii yhteisenä standardina. Alustaan on kytketty arviointityöväline [Demokratiabarometri](#), joka koostuu luottamushenkilöille ja kansalaisille suunnatusta kyselystä samoin kuin tuloksen analysointimallista. Arviointi antaa nykytilakuvauksen miten kyselyyn vastanneet ymmärtävät paikallisdemokratian ja osoittaa kunnan vahvuudet ja heikkoudet tässä tehtävässä.
<http://demokratibarometern.skl.se/#/browse/comp=1&page=1>

TYÖVÄLINEITÄ DIALOGIIN

Kuntalaisten kanssa tehtävän yhteistyön vaikuttavuus on sidoksissa siihen, miten hyvin osallistavat menetelmät integroidaan osaksi hallintoa, ohjausta ja toiminnan kehittämistä. Ruotsissa [SKL](#) (Sveriges Kommuner och Landsting) tähtää jäsentensä kanssa tällä toiminnalla kestävään yhteiskuntakehitykseen. Ruotsin ja Norjan hallitukset ovat myös kiinnittäneet huomiota [osallistavaan kieleen](#) ja julkisen sektorin yhteisiin osallisuutta painottaviin [arvolähtökohtiin](#) viranomaistoiminnassa. Yhteistyön, dialogin sekä yhteisen ja osallistavan vuorovaikutuksen keinoin otetaan vastuuta kaikkien ihmisten osallisuudesta ja yhteiskunnan koheesiosta. Tämä tehtävä haastaa luottamushenkilöt ja viranomaistahot nykyisessä yhteiskuntatilanteessa aivan uudella tavalla.

SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) tarjoaa kuntien, maakuntien ja alueiden viranomaisille sekä luottamushenkilöille välineen kuntalaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön [Kansalaisdialogi](#) -menetelmällä. Käyttöönottamista tuetaan monitasoisella teoria- ja menetelmä [koulutuksella](#), verkkotyövälineillä sekä hyvin kuntasimerkein, verkoston tuella ja sosiaalisen median välityksellä.

Lähde: SKL, Medborgardialog 2013:03-14

Principer för medborgardialog



Viranomaisilla on dialogin suunnittelua varten käytössä toimiva verkkotyökalu [Dialogi – opas](#), jonka avulla voi tarkentaa menetelmää oman dialogin suunnitteluun ja tarpeisiin. Vastaamalla tiettyihin rajaaviin kysymyksiin, saadaan ehdotus sopivasta menettelytavasta ja esimerkkejä hyvistä dialogeista kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.

Menetelmänä Kansalaisdialogi on joustava ja osallistava, mutta kaipa edelleen Ruotsissakin lisää vaikuttavuustutkimusta. Sen integroiminen julkissektorin hallintoon ja toimintoihin kiinnittyy saumattomasti poliittisiin ja strategisiin tavoitteisiin juuri viranomaisten dialogiosaamisen ansiosta. Menetelmä - [Kansalaisdialogi](#) sopii hyvinkin erilaisten kysymysten käsittelyyn. Menetelmää on laajennettu mm [Kansalaisbudjettiin](#) ja vakinaiseen [Kansalaispaneeliin](#).

Luottamustoiminta on yhteiskunnallisesti vaativa tehtävä, johon tarvitaan osaamista ja sen tukea. SKL tukee kuntien, alueiden ja maakuntien luottamushenkilöitä toimimaan entistä paremmin ja tehokkaammin tehtävässään mm mentoroinnin ja hyvän poliittisen keskustelutaidon oppimisen keinoin.

[Mentorprogram för toppolitiker – SKL](#) ohjelma on tarkoitettu työtään aloitteleville poliitikoille, jotka saavat mentoriksi kokeneen poliitikon. Käytännössä tämä tuki on osoittautunut merkittäväksi ajatustenvaihtolustaksi uutta luottamustehtävää hoitavan [roolin ja työskentelytavan löytämisessä](#).

Poliittisesta päätöksenteosta ja toiminnasta on tullut vaativa areena. Päättäjiin kohdistuu ulkoisia ja sisäisiä paineita, joiden käsittelytaito vaikuttaa toimen menestyksekkääseen hoitoon. Tämä puolestaan vaikuttaa siihen, miten kuntalaiset luottavat demokraattisen järjestelmän toimivuuteen. [Samtalstonen i politiken](#) on koulutusmateriaali lautakuntien, hallitusten ja luottamuselinten jäsenille. Koulutuksessa käsitellään poliittisen elämän tilanteita, joissa luottamushenkilön on valittava toimintatapansa tietyssä, usein haasteellisessakin tilanteessa. Koulutus käsittää yhdeksän keskeistä teemaa mm intressikonfliktit, rohkeus luottamustoimissa sekä demokratia ja kunnioitus, joita käsitellään napakasti ydinasiaan keskittyen.

OSALLISUUS - KESTÄVÄN HYVINVOINTIKEHITYKSEN ELEMENTTI

Yhteiskunnalla ei ole varaa olla ottamatta käyttöön kaikkia olemassa olevia resursseja luodessaan uudistuvaa ja tehokasta kuntaorganisaatiota sekä joustavasti kuntalaisten resurssit, toiveet ja tarpeet kohtaavaa hyvinvointimallia. Väestön tarpeita vastaavat hyvinvointipalvelut, alueen elinvoimaisuus, työllisyys ja koulutus parhaana sosiaaliturvana sekä osallisuus ja uudet demokratian muodot lähtevät ja palaavat hyvinvoiviin kuntalaisiin ja kaikkien toimijoiden väliseen tavoitteelliseen yhteistyöhön. Tässä kokonaisuudessa sosiaalinen, yhteiskunnallinen, ympäristö ja talous yhdistyvät kuntalaislähtöiseksi kestäväksi kasvun ja hyvinvointikehityksen strategiaksi. Tätä kokonaisuutta tukee myös uudistuva kuntalaki, joka mahdollistaa kunnan johtamisen kokonaisuutena. Mitä tämä voisi tarkoittaa SOTE - uudistuksen näkökulmasta kuntalaislähtöisten palvelujen suunnittelussa ja järjestämisessä?

Hyvinvointi ei tarkoita vain julkissektorin tuottamia palveluja vaan uusi ja parempi hyvinvointi luodaan yhdessä. Hyvinvoinnin ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttävät yhteiskunnan kaikilta toimijoilta uudenlaista ajattelua ja ennakkoluulottomuutta ja avoimuutta yhteistyöhön ja kumppanuuteen. Se edellyttää eri toimijoiden roolien ja osaamisen tunnistamista ja arvostamista. Tanskassa tätä uudisajattelua toteutetaan [hyvinvointialliansseilla](#), jotka kokoavat yhteen kansalaisten resurssit, paikallisyhteisöt ja järjestöt sekä julkis - ja yksityissektorin toimijat osallistamaan kumppanuuteen.

Kuvio 2: Hyvinvointiallianssi kokoaa kestävän kuntalaislähtöisen hyvinvointistrategioiden liittouman



Mitä yhteiskunta - ja hyvinvointi hyödyt niin SOTE - uudistuksessa kuin kuntastrategian toimeenpanossa voidaan saavuttaa uudella osallistavalla kumppanuudella sekä talouden, kasvun ja hyvinvointistrategioiden liitolla?